

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA NOCIÓN DE PUEBLO INDÍGENA EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

I. EL «CRITICISMO POLÍTICO» DE FRANCISCO DE VITORIA

El magisterio de Francisco de Vitoria provocó la primera crisis de la conciencia nacional después de la conquista del Perú por Francisco Pizarro, y durante la polémica sobre la invasión de México por Hernán Cortés.

Frente a una teología de pocos vuelos, carente de vida y ajena al humanismo cultural, Vitoria buscó la revisión del método teológico, la correcta utilización de las fuentes y la preocupación por aquellos temas que interesaban especialmente a los hombres de su época.

Del interés humanista del Renacimiento, Vitoria asume el empeño de acercarse a las cuestiones humanas, desarrollando la parte práctica de la Teología. Sale al encuentro de los hechos concretos y de las situaciones históricas de la sociedad, para examinarlos desde los principios sapienciales.

Francisco de Vitoria, en su relección *Doctrina sobre los Indios*, fija las bases del Derecho internacional que deberá regir la política indiana al señalar los principios para el establecimiento de una convivencia entre los españoles y los habitantes del Nuevo Mundo. Las distintas urgencias expuestas por Francisco de Vitoria sobre el protectorado y promoción de los pueblos del Nuevo Mundo son de carácter temporal: «mientras costase que les era conveniente», «mientras estuvieren en tal estado». Estas condiciones de temporalidad pasan necesariamente tanto por la libertad de los indios como por el reconocimiento de una forma política de organización social adecuada a ellos mismos.

Vitoria concibió la idea del *totus orbis* o comunidad universal de todos los pueblos organizados políticamente, fundada en el derecho natural y basada en el *ius societatis et communicationis*. Expresó los principios fundamentales del derecho llamado a regir la comunidad internacional. Fue el primero en definir el moder-

no Derecho de Gentes: «*quod naturalis ratio inter omnes gentes constituit vocatur ius gentium*» (lo que la razón natural constituye entre todas las gentes, se llama derecho de gentes). El *derecho inter omnes gentes* vitoriano es un derecho universal mutable, aunque bastante fijo. Se configura como derecho positivo (*ex communi consensu omnium gentium et nationum*) y obligatorio, porque sin él no podría cumplirse debidamente el derecho natural. Su autoridad dimana del «convenio virtual de todo el Orbe». El derecho de gentes no sólo tiene fuerza por el pacto y convenio de los hombres, sino que tiene verdadera fuerza de ley.

He aquí la gran modernidad del pensamiento jurídico de Vitoria, que no se limitó a concebir un sistema de estados soberanos sometidos a las normas de un derecho internacional de coordinación, sino que atisbó la instauración de un orden mundial al que se subordinen las soberanías estatales, y afirmó un *ius inter gentes* amparador de los derechos humanos.

¿Hasta qué punto aquel *criticismo político* cambió el rumbo de la historia de América? En medio de tanta confusión, el esfuerzo crítico y análisis teológico de Vitoria y la Escuela de Salamanca repartieron responsabilidades y ayudaron a sacar las últimas consecuencias jurídicas en el debate político al que fue sometida la conquista de América.

En *Doctrina sobre los Indios*, tras rechazar la usurpación como título justificativo de dominio, Vitoria afirma que los indios eran verdaderos dueños antes de la llegada de los españoles. Considera también títulos ilegítimos justificantes de la soberanía castellana la autoridad universal del emperador; la autoridad temporal del Papa; el descubrimiento; el no recibir los indígenas el Evangelio; los pecados de los indios; la adquisición por enajenación contractual, y la ordenación divina. Menciona, en cambio, siete títulos que justificarían la conquista española: la sociedad y comunicación natural, que comprende el derecho de peregrinación y comercio; la propagación de la religión cristiana; el impedir que los convertidos sean vueltos a la idolatría; dar un príncipe cristiano a los convertidos; evitar la tiranía y las leyes vejatorias; la elección verdadera y voluntaria; la amistad y la alianza.

Tal es el esquema, crítico y equilibrado, de la construcción vitoriana. No consideró ilegítima la acción española en América, sino que la depuró, rechazando títulos falsos de dominio, y dejando sentado el principio de la libertad e igualdad jurídica de todos los pueblos. Advirtió que aún en el supuesto de que no hubiera habido deficiencias en los títulos que originariamente movieron a la ocupación, los españoles no debían abandonar las Indias: «después que se han convertido allí muchos bárbaros, ni sería conveniente ni lícito al príncipe abandonar por completo la administración de aquellas Provincias»¹. Esta conclusión fue de gran importancia histórica.

1 *Doctrina sobre los Indios*, Salamanca 1992.

Su pretensión es claramente experimental y pragmática. Lo que quiere es presentar un conjunto de alternativas y soluciones jurídicas y éticas a los distintos problemas que se planteaban a la política colonial de España en América: Frente al realismo salvaje y a las utopías de la exaltación incorpora la discusión y dialéctica sobre la dignidad de los indios, la legitimidad de la Conquista y la validez de sus métodos.

Francisco de Vitoria, junto a la Escuela de Salamanca, reivindica la responsabilidad de los pueblos contra los agresores de la humanidad. Contra la esclavitud reivindica la libertad fundamental de los indios. Contra la represión religiosa reivindica la libertad de conciencia. Reivindica la solidaridad y coherencia popular de los pueblos indios. Reivindica la protección de la corona y el derecho de la autodeterminación, parte del presupuesto fundamental de la soberanía popular de las naciones indias.

Los habitantes del Nuevo Mundo, dice en la primera parte de esta reelección, son verdaderos dueños de sus bienes y de sus pueblos. Los españoles, para someterlos y ocupar aquellas tierras, tienen que tener verdaderos derechos. Esos títulos o derechos no son las leyes o costumbres de occidente, pues los indios no caen bajo esas disposiciones y mentalidades. Para argüir con fundamento hay que recurrir a algo común, que es la naturaleza humana, que es igual en ellos y en nosotros: Los títulos de la ocupación del Nuevo Mundo, para ser legítimos, tienen que fundarse en el derecho natural y de gentes. Esa es la argumentación de Francisco de Vitoria y es la cantera de relaciones internacionales y de derechos humanos, personales y sociales, que deja a este genio como legado perpetuo a la humanidad.

II. ACERCA DE LA NOCIÓN DE PUEBLO Y DEL TEMA INDÍGENA EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (1999)

Venezuela es una sociedad mestiza, resultado de la fusión de culturas e idiosincrasias muy diversas, en cuya formación se han amalgamado las tres razas primigenias de América: india, negra y blanca, junto a los fuertes movimientos migratorios posteriores.

Esta amalgama cultural no ha impedido la convivencia con las comunidades indígenas, descendientes de los habitantes primigenios de estas tierras, quienes constituyen el 1,32 % de la población (cerca de 315.000 indígenas distribuidos en distintas zonas geográficas). Estas agrupaciones humanas conservan algunas características de sus antepasados indígenas, sin embargo, el proceso de integración e incorporación a las condiciones de la vida nacional ha sido

decisivo para su actual configuración, a pesar que muchas veces no han podido contar con los mejores recursos, viéndose afectados en sus perspectivas de vida y desarrollo.

Con ocasión de la elaboración de la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), las políticas autoritaristas, tergiversando algunas de las disposiciones del Derecho Internacional en relación a la autodeterminación de los pueblos indígenas, en especial el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (7 junio 1989), ratificado por diferentes países de Centro y Sudamérica, y la expedición de la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat de los Pueblos Indígenas, pretendieron darle un nuevo tratamiento constitucional a la noción de «pueblo» indígena, esto con la excusa de defender sus derechos.

Las políticas autoritaristas favorecerían, al defender la incorporación de la noción de «pueblo» en la Constitución venezolana según el Derecho Internacional, la posibilidad, nada desdeñable, de futuras negociaciones, directamente con las comunidades indígenas y al margen del Estado venezolano, por parte de capitales extranjeros para la explotación de los recursos naturales presentes en sus áreas de asentamiento, siendo éstas las de mayor riqueza mineral del país.

Ya al momento de la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente (8 agosto 1999), encargada de la elaboración del texto constitucional, las distintas comunidades indígenas habían elevado sus propuestas. La casi totalidad de las mismas eran fruto de muchos años de reivindicaciones que no estaban reflejadas en la aún vigente Constitución de 1961. Incluso, la propuesta principal, la de ser considerados según la categoría de «pueblo» a tenor del Derecho Internacional, ya había encontrado lugar en el Proyecto Constitucional y esperaba verse reflejada en la nueva Constitución, dada la naturaleza originaria con la que fue establecida.

De esta manera, se corría el peligro que, con el reconocimiento constitucional de la existencia de los pueblos indígenas como sujetos específicos al interior de la nación, Venezuela tuviese no sólo un carácter pluriétnico y multilingüe sino que perdiese su integridad territorial, pues daría elementos suficientes a las comunidades indígenas para que fuesen consideradas como «pueblos», así como les otorgaría de inmediato el derecho a su autodeterminación según el Derecho internacional.

La pretensión de incorporar en la estructura de la nueva Constitución un capítulo específico sobre los pueblos indígenas por el que se estableciese y crease un Régimen de Autonomía Regional de territorios indígenas con personalidad jurídica pública, atentaba contra el conjunto de la nación venezolana, puesto que, consideraba a las comunidades indígenas con autonomía suficiente para la administración de los recursos que se encuentren en sus territorios indepen-

dientemente del resto de la nación venezolana. Tal pretensión, para ser legítima, tendría que haberse introducido con el fin de proteger y promover la integridad y el desarrollo de sus territorios, educación, salud, cultura, usos, costumbres, recursos naturales, patrimonio cultural y forma específica de organización social y política, más acorde con la naturaleza constitucional de un Estado.

La defensa de los derechos de la comunidades indígenas es competencia del Estado venezolano, sometido éste a las normas de Derecho Internacional, tal como lo pensó Francisco de Vitoria al fijar los principios de convivencia entre la Corona española y los habitantes del Nuevo Mundo. El preámbulo de la Constitución de 1961, vigente al momento de la elaboración de la nueva Constitución, así lo afirma cuando dice que se compromete a «... cooperar con las demás naciones y, de modo especial, con las repúblicas hermanas del continente, en lo fines de la comunidad internacional, sobre la base del recíproco respeto de las soberanías, la autodeterminación de los pueblos...»².

El Estado venezolano para garantizar la autodeterminación de los pueblos tiene que dirigirse a implementar planes de desarrollo que respeten las peculiaridades de las comunidades indígenas y que garanticen el acceso a su propio gobierno y a la defensa frente a las intervenciones de capitales extranjeros con el fin de usurpar sus derechos.

El texto final, después de concluido el proceso de redacción de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, no estableció ningún capítulo aparte dedicado a los pueblos indígenas, ni tampoco hizo eco de la consideración de éstos como «pueblos» según el Derecho internacional. El artículo 119 establece que el Estado será el garante y protector de las comunidades indígenas por lo que «... reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida...»³. Será el Ejecutivo Nacional, junto con la participación de las comunidades indígenas, el encargado de demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras, las cuales serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles de acuerdo con lo establecido en la Constitución y la ley.

Salvaguardada la integridad de la nación venezolana y el respeto por los derechos de los pueblos indígenas en el texto de la Constitución, queda, pues, por contrastar lo que expuso Francisco de Vitoria sobre el carácter temporal de

2 *Preámbulo de la Constitución de la República de Venezuela*, Caracas 1961.

3 Artículo 119 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas 1999.

estas disposiciones, es decir, «mientras costase que les era conveniente» o «mientras estuvieren en tal estado».

Por lo que cabe preguntar: ¿cómo queda, pues, la justa pretensión de los pueblos indígenas de alcanzar su propia determinación y su propio gobierno? Esta justa pretensión queda garantizada a través de los acuerdos firmados por el Estado venezolano con los distintos organismos internacionales. Sin embargo, es necesario señalar que en la mayor parte de los casos la práctica no confirma la letra.

Entre las competencias del Estado venezolano está la de reconocer el impacto negativo de una serie de proyectos de desarrollo sobre el ambiente y las comunidades indígenas en áreas protegidas. Respecto del caso más sonado, el tendido eléctrico a Brasil, el Ministerio del Ambiente ha comenzado un estudio de impacto ecológico y cultural de la obra.

Sobre la existencia de un organismo intergubernamental de protección internacional con autoridad suficiente, encargado de atender las denuncias concretas de violaciones de los derechos de las comunidades indígenas, cabe decir que, la protección de los derechos indígenas no está presente de manera específica y expresa en la actual Constitución como tampoco lo está en el sistema de protección general de derechos humanos de la OEA.

Sin embargo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha manejado la protección especial de los pueblos indígenas como grupos minoritarios étnicos. En este sentido, la Comisión Interamericana se pronunció sobre el tema de los derechos humanos de las comunidades indígenas, señalando que: «... la protección de las poblaciones indígenas constituye tanto por razones históricas como por principios morales y humanitarios, un sagrado compromiso de los Estados...»⁴.

Por último, la Comisión Permanente de Pueblos Indígenas de la Asamblea Nacional junto a los representantes de las comunidades indígenas venezolanas serán los encargados de alcanzar para las distintas comunidades el legítimo derecho de progreso y de autogobierno. Así resultan significativos los pasos que hasta ahora se han logrado como la aprobación de la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras Indígenas, la Ratificación del Convenio 169 y la Ley Aprobatoria del Fondo de Desarrollo Indígena de América y del Caribe. Está pendiente a corto plazo la Ley de Educación de los Pueblos Indígenas y Uso de sus Idiomas y la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas.

JOSÉ MIGUEL PEREIRA

4 *Manual Internacional de Derechos Humanos*, Caracas 1990.

III. BIBLIOGRAFÍA

- Buergenthal, T.: *Manual Internacional de Derechos Humanos*, Caracas: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1990.
- Constitución de la República de Venezuela, *Gaceta Oficial*, n. 662, extraordinario, Caracas 1961.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial*, n. 36.860, Caracas 1999.
- CSIC: *Carta Magna de los Indios. Fuentes constitucionales 1534-1609*, Madrid 1988.
- CSIC: *Ética de la Conquista de América*, vol. XXV, Madrid 1984.
- Dallmeier, C.: *Amparo constitucional*, ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, 10 diciembre 1999.
- Kreimer, O.: *La situación de los Derechos Humanos de las personas indígenas en las Américas*, Washington: Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA), 1999.
- Vitoria, Francisco de: *Doctrina sobre los Indios*, ed. facsimilar, transcripción y traducción a cargo de Ramón Hernández Martín, Salamanca: Editorial San Esteban, 1992.